

STADIUL DESCENTRALIZĂRII FINANCIARE ÎN ROMÂNIA

Prof. dr. Marcel DRĂCEA
Universitatea din Craiova

Abstract. Starting from the presentation of the principles, consecrated by the international practice, which must be the foundation stone for trusting responsibility delegation but also of the sources of income to the local public administration, this document follows how these principles are encountered in the process of decentralization of the administrative financial activity in Romania. Special attention is given to the balancing system of the local budgets that is currently used.

Problema descentralizării administrative și financiare rămâne una importantă pentru actualul context al politicilor publice în România. Procesul de descentralizare a activității administrative este lipsit de conținut și poate deveni periculos dacă nu este însoțit de o descentralizare financiară care să asigure suportul îndeplinirii noilor responsabilități ce revin administrațiilor publice locale.

Fundamentarea unei politici adecvate de realizare a descentralizării financiare și administrative și de echilibrare a bugetelor locale nu se poate realiza fără respectarea unor principii de bază pe care cercetările teoretice și îndelungata experiență practică din țările dezvoltate au ajuns să le formuleze. Ele vizează, pe de o parte, încredințarea/alocarea responsabilităților către administrația publică locală iar, pe de altă parte, încredințarea/ alocarea surselor de venituri către aceasta.

La noi, primii pași în domeniul descentralizării financiare au fost făcuți în 1994 odată cu *adoptarea Legii privind impozitele și taxele locale*, moment care a marcat, de altfel, constituirea veniturilor proprii ale colectivităților locale din România. După mai bine de zece ani se poate constata faptul că datorită evoluțiilor legislative, care au permis atât descentralizarea unor venituri cât și accesul la alte instrumente financiare cu rol de a suplimenta fondurile existente

(împrumuturi publice), comunitățile locale au o autonomie financiară mai mare.

Un alt moment important la reprezentat apariția *Legii finanțelor publice locale* (Legea 189/1998) care, pe lângă faptul că abordează în mod unitar problematica complexă a finanțelor colectivităților locale și sporirea autonomiei financiare a acestora, are meritul de a prezenta pentru prima dată, într-un mod coerent, o soluție pentru echilibrarea bugetelor locale, stabilind anumite criterii de echilibrare și desemnând autoritățile publice cu atribuții în domeniu. Atât criteriile cât și rolul președintelui consiliului județean au fost amplu contestate ulterior de către autoritățile locale datorită faptului că au permis imixtiunea factorului politic în alocarea resurselor pentru colectivitățile locale. Sunt de notorietate în acest sens reacțiile unor foști președinți de consilii județene care au făcut declarații publice ce relevau puterea lor discreționară în alocarea fondurilor, comunitățile locale din mediul rural fiind cele mai afectate din acest punct de vedere.

Cu toate acestea, prin aplicarea prevederilor acestei legi, s-au înregistrat progrese în ce privește capacitatea financiară a comunităților locale din România, fapt care explică evoluția veniturilor acestora în ultimii ani. În anul 1999, Guvernul introduce ca sursă nouă de finanțare a administrației publice locale cota defalcată din impozitul pe

salarii. Începând cu anul 2000, în cadrul procesului de descentralizare, un număr tot mai mare de responsabilități au fost transferate de la nivel central către nivelul local. În mod firesc era nevoie de un transfer paralel de resurse financiare. De aceea, o parte din impozitul pe venit, încasat în fiecare unitate administrativ-teritorială a fost lăsată direct la nivelul acestora prin intermediul cotelor defalcate din impozitul pe venit, iar din diferență, care se însumează la nivelul bugetului de stat, în calitate de gestionar al acestei surse, se alocă sume defalcate din impozitul pe venit, atât necondiționate - pentru echilibrare, cât și condiționate - pentru destinații speciale. Prin urmare începând din acest an, putem discuta de o nouă "filosofie" bugetară, deoarece în legislația bugetară intervin termeni noi, precum: venituri cu destinație specială, cote defalcate din impozitul pe venit, sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat (TVA și impozitul pe venit), sume defalcate din impozitul pe venit pentru echilibrare.

Tot în această perioadă a început să funcționeze și un mecanism de negociere și consultare între administrația centrală și structurile asociative din administrația publică locală (Asociația Directorilor Economici din cadrul Consiliilor Județene din România, Corpul Directorilor Economici din cadrul Asociației Municipiilor și respectiv, din cadrul Asociației Orașelor din România). Scopul acestor consultări și negocieri este de a corela modalitățile de transferare a responsabilităților asupra unor servicii publice de interes comunitar cu sursele de finanțare aferente acestora. Chiar dacă au existat și există anumite divergențe, este de remarcat faptul că reprezentanții administrației publice locale își asumă, din ce în ce mai mult, responsabilitatea preluării tuturor serviciilor descentralizate, chiar dacă pentru început, nu au capacitatea de a oferi aceste servicii la standardele de calitate dorite.

Valorificând experiența acumulată în cei câțiva ani de aplicare a prevederilor Legii nr.189/1998, structurile

asociative ale administrației publice locale, administrația centrală prin reprezentanții ministerelor de resort, finanțatorii interni și externi implicați în monitorizarea reformei administrației publice românești au convenit să aducă unele modificări majore în legislația finanțelor publice locale. Aceste modificări se regăsesc în *O.U.G. nr.45/2003 privind finanțele publice locale* (aprobată și modificată prin Legea nr.118/2004) și vizează în principal următoarele aspecte:

- s-a îmbunătățit numărul termenilor și expresiilor cu care se operează în domeniul finanțelor publice locale, definite prin acest act normativ;

- s-a încercat, după negocieri multiple cu reprezentanții tuturor structurilor asociative, reprezentanții ministerelor de resort, legiferarea unor criterii de echilibrare, care să elimine pe cât posibil subiectivismul în derularea procesului de alocare a resurselor;

- s-a creat un cadru legal mai detaliat, pentru contractarea și derularea împrumuturilor de către administrația publică locală;

- s-au instituit, destul de timid totuși, sancțiuni pentru ordonatorii de credite care nu respectă disciplina bugetară.

În cei trei ani de aplicare a prevederilor acestei ordonanțe (perioada 2004-2006) au fost necesare unele amendamente aduse prevederilor sale, menite fie să mărească responsabilitatea factorilor locali implicați în gestionarea banilor publici, să consacre principiul separației atribuțiilor factorilor de decizie și respectiv de execuție, fie să contracareze efectele colaterale (pierderea de venituri) pe care modificarea (la 1 ianuarie 2005) sistemului de impozitare a veniturilor realizate de persoanele fizice o propaga asupra bugetelor colectivităților locale. Totodată au fost remarcate anumite limite ale sistemului de echilibrare a bugetelor locale și posibilitatea perfecționării în continuare a acestor proceduri de maximă importanță. Eforturile depuse în această direcție de

factorii implicați s-au concretizat într-o nouă variantă a Legii finanțelor publice locale (Legea nr.273/2006) ale cărei prevederi au aplicabilitate începând cu 1 ianuarie 2007 (cu unele excepții). Ea adaugă noi elemente vechilor reglementări mai ales în ceea ce privește:

- completarea principiilor și regulilor bugetare cu o serie de alte principii recunoscute de practica internațională în domeniul finanțelor locale (principiul solidarității; principiul autonomiei locale financiare; principiul proporționalității; principiul consultării);

- definește conceptele de criză financiară și insolvență a unităților administrativ-teritoriale și procedurile de urmat atunci când se ajunge în asemenea situații;

- introduce anumite dispoziții instituționale în baza cărora se înființează Comitetul pentru finanțe publice locale ca organism cu rol consultativ în procesul de elaborare a unor reglementări cu caracter financiar care privesc bugetele locale și echilibrarea acestora;

- în fine, dar, nu în ultimul rând, aduce importante modificări în sistemul de echilibrare a bugetelor locale, începând de la criteriile utilizate și încheind cu repartizarea responsabilităților în cadrul acestui proces.

Analiza actualului sistem de venituri ale unităților administrativ-teritoriale din țara noastră relevă faptul că el este o rezultantă a **îmbinării metodei încredințării anumitor venituri cu metoda partajării altor venituri** (vezi tabelul nr.1).

Tabelul nr.1
Structura și dinamica veniturilor bugetelor locale în perioada 2002-2005

% din total

Categoriile de venituri	2002	2003	2004	2005
VENITURI - total, din care:	100,0	100,0	100,0	100,0
I. Venituri curente	16,7	17,5	17,2	16,2
A. Venituri fiscale	12,7	14,0	13,6	12,4
Impozite directe	12,0	10,6	9,9	9,5
Impozite indirecte	0,7	3,4	3,7	2,9
B. Venituri nefiscale	4,0	3,5	3,6	3,8
II. Venituri din capital	0,6	1,0	2,1	2,0
III. Venituri cu destinație specială	4,7	2,4	-	-
IV. Prelevări din bugetul de stat	76,1	71,7	74,8	75,3
V. Subvenții	1,3	5,6	5,8	6,2
VI. Donații și sponsorizări	-	-	0,1	0,2
VII. Imprumuturi	0,6	1,8	-	0,1

Sursa: Date prelucrate din Anuarul Statistic al României ed. 2005 și 2006

Există, pe de o parte, așa zisele *venituri proprii*, alcătuite din veniturile curente, veniturile din capital și veniturile cu destinație specială aparținând bugetelor locale, și care în ultimi ani reprezintă circa 20% din totalul veniturilor acestora.

Preponderente în cadrul veniturilor proprii sunt veniturile curente, care se mentin de-a lungul perioadei analizate la un nivel relativ constant ce oscilează în jurul a 17% din veniturile totale. Din

veniturile curente aproximativ trei pătrimi sunt de natură fiscală, fiind procurate îndeosebi prin intermediul impozitelor directe ce vizează diferite forme ale averii (terenuri, clădiri, mijloace de transport). De remarcat însă că aceste impozite au o reglementare națională iar competențele autorităților locale se rezumă la posibilitatea de a depăși marja de variație la nivel național cu 20%, numai în sensul majorării (marja

anterioară de manevră era de plus sau minus 50%).

În completarea veniturilor proprii, unitățile administrativ-teritoriale beneficiază de *venituri partajate* care mențin un grad ridicat de dependență față de bugetul de stat.

Determinarea volumului de resurse ce va fi distribuit autorităților locale la noi se realizează prin două modalități:

- *ca o proporție (cotă) din veniturile realizate* printr-un impozit al statului (cazul impozitului pe venit care în ultimii ani a fost lăsat progresiv la dispoziția colectivităților locale și care în prezent rămâne în proporție de 82% la dispoziția bugetelor locale, așa cum rezultă din tabelul nr. 2);

Tabelul nr.2

Evoluția cotelor defalcate din impozitul pe venit

Anul	Cota de impozit pe venit pentru colectivitățile locale (% total)	Din care:		
		Cota de impozit pe venit pentru mun., orașe, comune (%)	Cota de impozit pe venit pentru județe (%)	Cota de impozit pe venit pentru județe în scopul echilibrării bugetelor locale (%)
1999	50	35	15	-
2000	60	35	10	15
2001	61,5	36,5	10	15
2002	62,5	36,5	10	16
2003	63	36	10	17
2004	63	36	10	17
2005	82	47	13	22
2006	82	47	13	22
2007	82	47	13	22

Pentru Municipiul București se practică un sistem aparte de cote, cota de impozit lăsată la dispoziția bugetului municipal fiind superioară celei aferente sectoarelor Municipiului București (în perioada 2005-2007 cotele au fost de 23,5%, 47,5% și respectiv 11%).

- *ca sumă defalcată din unele venituri ale bugetului de stat*, cu sau fără

destinație specială (cazul sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată sau impozitul pe venit).

Amploarea pe care prelevările către bugetele locale o dețin în ansamblul veniturilor bugetului de stat, formele concrete de prelevare și destinația sumelor transferate sunt prezentate în tabelul nr.3.

Tabelul nr.3

Prelevări din bugetul de stat către bugetele locale în perioada 2002-2005

% din total

	2002	2003	2004	2005
Prelevări din bugetul de stat - total, din care:	100,0	100,0	100,0	100,0
Cote și sume defalcate din impozitul pe venit	55,1	56,4	55,7	35,1
Sume defalcate din TVA, din care:	44,9	43,6	44,3	64,9
- sume defalcate din TVA pentru instituțiile				

de învățământ preuniversitar, creșe, centre județene și locale de consultanță agricolă	-	36,5	38,1	39,0
- sume defalcate din TVA pentru subvenționarea energiei termice livrate populației	-	7,1	6,2	3,4
- sume defalcate din TVA pentru drumurile județene și comunale	-	-	-	1,6
- sume defalcate din TVA pentru modernizarea sistemelor centralizate de producere și distribuție a energiei termice	-	-	-	1,6
- sume defalcate din TVA pentru susținerea sistemului de protecție a persoanelor cu handicap, cultură, culte și echilibrarea bugetelor locale	-	-	-	15,3
- sume defalcate din TVA pentru acordarea de ajutor social și ajutor pentru încălzirea locuințelor	-	-	-	3,9
- sume defalcate din TVA pentru finanțarea serviciilor comunitare de evidență a persoanelor	-	-	-	0,1
Ponderea prelevărilor către bugetele locale în totalul veniturilor bugetului de stat	39,6	37,1	37,0	40,0

Sursa: Date prelucrate din Anuarul Statistic al României ed. 2005 și 2006

Se poate constata că din totalul veniturilor bugetului de stat circa 40% sunt prelevate la dispoziția bugetelor locale atât prin metoda cotelor defalcate (din impozitul pe venit), cât și prin metoda sumelor defalcate (din impozitul pe venit și TVA). Transferurile realizate pe seama cotelor defalcate din impozitul pe venit nu au caracter condiționat, sumele respective putând fi asimilate veniturilor proprii aparținând bugetelor locale, mai ales dacă avem în vedere caracterul peren pe care legea îl conferă în prezent acestor venituri. În privința sumelor defalcate din TVA, în schimb, poate fi remarcată în ultimi ani tendința de accentuare a gradului de condiționare în privința modului de utilizare a acestor resurse. Principala destinație a sumelor defalcate din TVA (peste 80%) a vizat susținerea sistemului de învățământ preuniversitar, a creșelor și centrelor de consultanță agricolă, trecute progresiv în responsabilitatea autorităților publice locale. Dacă în perioada 2002-2004 sumele transferate din impozitul pe venit sunt preponderente, pentru anul 2005 este de remarcat faptul că sumele

defalcate din TVA devin mai importante, mai ales datorită alocărilor destinate susținerii sistemului de protecție a persoanelor cu handicap, a instituțiilor din domeniul culturii și religiei.

În ceea ce privește actualul sistem de echilibrare stabilit prin Legea 273/2006, el este construit pe **două paliere**: de la nivel național la nivel județean și de la nivel județean la nivel local.

Echilibrarea de la nivel național la nivel județean vizează sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale și se realizează pe baza a două criterii: invers proporțional cu capacitatea financiară, determinată exclusiv în baza impozitului pe venit mediu pe locuitor (cu un coeficient de ponderare de 70%) și direct proporțional cu suprafața județelor (cu un coeficient de ponderare de 30%).

Echilibrarea de la nivel județean la nivel local vizează pe de o parte sumele defalcate din bugetul de stat pentru echilibrarea bugetelor locale, dar și cota de 22% din impozitul pe venit lăsată la dispoziția consiliilor județene pentru

echilibrarea bugetelor locale subordonate, iar modul de repartizare a acestora a fost radical reformat. Astfel, după ce 27% din sumele respective se alocă bugetului propriu al județului, diferența se repartizează pentru bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor, astfel:

a) 80% din sumă se repartizează în două etape, prin decizie a directorului direcției generale a finanțelor publice județene, decizie care se comunică prefectului, consiliului județean și consiliilor locale din județ.

În prima etapă se repartizează suma numai către unitățile administrativ-teritoriale al căror impozit pe venit mediu pe locuitor încasat în anul anterior, se situează sub impozitul mediu încasat la nivel de județ în aceeași perioadă, pe baza a două criterii:

- ponderea populației unităților administrativ-teritoriale care participă la această etapă în totalul populației acestora (în proporție de 75%);

- ponderea suprafeței în intravilanul unităților administrativ-teritoriale care participă la această etapă în totalul suprafeței din intravilanul acestora (în proporție de 25%).

De remarcat faptul că sumele repartizate în prima etapă sunt limitate astfel încât media rezultată pe locuitor (incluzând impozitul pe venit încasat în anul anterior și suma repartizată în această etapă) să fie mai mică sau egală cu impozitul pe venit mediu pe locuitor, încasat pe ansamblul județului în anul anterior.

Sumele rămase nerepartizate în prima etapă se repartizează în etapa a doua, la toate unitățile administrativ-teritoriale din județ, în funcție de capacitatea financiară a acestora, determinată pe baza impozitului pe venit mediu pe locuitor în anul anterior anului de calcul.

b) 20% din sumă se repartizează, prin hotărâre a consiliului județean, pentru susținerea programelor de dezvoltare locală, pentru proiecte de infrastructură care necesită cofinanțare locală, pe baza solicitării scrise primite de

la unitățile teritorial-administrative din județ.

Este demn de menționat faptul că începând de la 1 ianuarie 2008 sumele stabilite pe județ și pe fiecare unitate administrativ-teritorială în urma derulării celor două etape de echilibrare, vor fi diminuate cu **gradul de necolectare**. Acesta este un coeficient subunitar, determinat prin raportarea sumelor din impozite și taxe locale, chirii și redevențe încasate în anul financiar anterior la sumele de încasat din aceleași surse, așa cum au fost stabilite prin bugetele aprobate pentru anul respectiv. Sumele reținute prin diminuare se adaugă cotei de 20% ce se repartizează prin hotărâre a consiliului județean pentru susținerea programelor de dezvoltare locală.

În fine, pentru o mai bună fundamentare a bugetelor locale pentru anul 2009, se vor elabora o secțiune de funcționare (cuprinzând cheltuielile curente necesare realizării atribuțiilor și competențelor prevăzute de lege) și o secțiune de dezvoltare (cuprinzând cheltuielile de capital), care se aprobă ca anexe ale fiecărui buget. În procesul de echilibrare a bugetelor locale se va analiza posibilitatea de acoperire a secțiunii de funcționare din venituri proprii și numai acolo unde este cazul se vor propune sume pentru echilibrarea acestei secțiuni așa încât să se asigure standardele minime de cost și de calitate pentru prestarea serviciilor publice către populație. După aceea, în limita sumelor posibil de asigurat de la bugetul de stat, se vor stabili sumele care urmează a fi prevăzute în secțiunea de dezvoltare a bugetelor locale.

Analiza sistemului de echilibrare instituit începând cu 1 ianuarie 2007 permite formularea câtorva **concluzii** și evidențierea anumitor **caracteristici** ale sale:

a) în ansamblul său, prin criteriile de repartizare utilizate, sistemul de echilibrare îmbină abordarea prin echilibrarea resurselor financiare pe locuitor (prin utilizarea criteriului capacității financiare) cu abordarea prin echilibrarea nevoilor de cheltuieli (prin

utilizarea criteriilor suprafeței și numărul populației, ca indicatori care aproximează aceste nevoi). În concluzie *sistemul actual este unul mixt*, care alocă resursele de echilibrare direct proporțional cu indicatorii care exprimă mărime nevoilor de cheltuieli și invers proporțional cu indicatorii care exprimă mărimea unei părți din resursele proprii;

b) cu referire la primul palier al procesului de echilibrare (de la nivel național la nivel județean), poate fi remarcat faptul că, în actuala formulă de alocare, din punct de vedere al eligibilității, *toate administrațiile județene se califică pentru a primi granturi de echilibrare*, indiferent de sursele lor proprii sau de nevoi. S-a considerat deci, că dezechilibrele orizontale în cazul județelor nu sunt atât de importante încât necesită recurgerea la un criteriu de excludere din procesul echilibrării;

c) la nivelul celui de al doilea palier de echilibrare (de la nivel județean la nivel local) situația este diferită. Aici este de sesizat mai întâi faptul că *partea cea mai consistentă a sumelor (80%) destinată de regulă acoperirii nevoilor curente este repartizată pe bază de criterii*, sistematizate în diverse formule de calcul, în timp ce *sumele destinate dezvoltării (20%) sunt repartizate prin hotărâre ad-hoc a consiliului județean*.

În prima etapă a echilibrării se apelează la un *criteriu de excludere*, fiind eliminate din procesul de echilibrare localitățile în care impozitul pe venit mediu pe locuitor depășește media înregistrată pe județ. Utilizând apoi pentru repartizare două criterii care exprimă nevoile (numărul populației și suprafața din intravilan) se încearcă *focalizarea resurselor de echilibrare către cele mai sărace localități* cu cele mai mari nevoi de cheltuieli.

Acest lucru era cu atât mai necesar cu cât în fiecare județ există discrepanțe foarte mari între mediul urban și cel rural. Diferențierile intrajudețene sunt mult mai mari decât cele interjudețene, ceea ce justifică recurgerea la un criteriu de excludere. De altfel, în literatura de specialitate, există

opinii conform cărora problema ar deveni mai simplă dacă echilibrarea s-ar face de la nivel național direct la nivel local, utilizând un criteriu unitar de excludere pentru întreaga țară¹.

De altfel, *problema îmbunătățirii criteriilor utilizate de prezentul model de echilibrare rămâne deschisă*. Este discutabilă măsura de eliminare din sistemul de echilibrare a unui criteriu lăsat la alegerea consiliului județean în raport de specificul zonei. Considerăm că alocarea unor sume defalcate cu destinație specială se poate perfecționa prin luarea în considerare și a altor criterii precum ponderea populației în vârstă de până la 18 ani (în cazul transferurilor ce vizează sistemul educațional), a populației de peste 65 ani (în cazul transferurilor ce vizează asistența socială), etc.

d) trebuie evidențiată intenția de implementare a unui *model de echilibrare care să stimuleze dezvoltarea bazei proprii de venituri și să mobilizeze aparatul administrației locale pentru îmbunătățirea gradului de colectare a veniturilor proprii* prin introducerea principiului diminuării sumelor alocate prin sistemul de echilibrare în raport cu gradul de necolectare;

e) actualele criterii de alocare *nu prevăd posibilitatea repartizării unor sume de echilibrare* pentru acoperirea costurilor implicate de administrarea unor instituții de tipul celor care nu au beneficiari numai din cadrul unităților administrativ-teritoriale respective (spitale de bolnavi neuropsihic, cămine de bătrâni, etc.) și nici pentru întreținerea obiectivelor construite în cadrul proiectelor care au necesitat co-finanțare;

f) apreciem și faptul că *actualul sistem de echilibrare a câștigat în obiectivitate și transparență*. Precizarea mai clară a modului de calcul a indicatorilor cuprinși în modelul de echilibrare, și în primul rând a capacității financiare, limitează posibilitatea

¹ Tobă, M., Giosan, V., Moraru, A. - *Politica de echilibrare a bugetelor locale în România*, Institutul pentru Politici Publice, București, 2005, pag. 171

manipulării ei în diverse variante de calcul. Implicarea Direcțiilor Generale ale Finanțelor Publice în procesul de echilibrare limitează marja de manevră și imixtiune a factorului politic, lăsând la dispoziția consiliilor județene numai 20% din sumele de echilibrare. În plus, legea prevede obligativitatea, atât pentru consiliile județene cât și pentru directorii direcțiilor generale ale finanțelor publice

județene, de a comunica celor interesați deciziile adoptate referitoare la procesul de echilibrare și de a le publica pe pagină de Internet a acestora. Nerespectarea prevederilor legale privind echilibrarea atrage nulitatea absolută a deciziilor adoptate, constatată de instanța de contencios administrativ la sesizarea oricărei persoane interesate.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

Drăcea, M., Ciurezu, T.	<i>Buget și trezorerie publică</i> , Ed. Universitaria, Craiova, 2003
Panfil, C., Giosan, D.	<i>Îmbunătățirea sistemului de asigurare a surselor de finanțare ale administrației publice locale din România în corelație cu responsabilitățile transferate</i> , Material realizat cu sprijinul Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, București, 2002
Tobă, M., Giosan, V., Moraru, A.	<i>Politica de echilibrare a bugetelor locale în România</i> , Institutul pentru Politici Publice, București, 2005
xxx	Legea privind finanțele publice locale nr.273/2006